

PLANIFICACIÓN EN EDUCACIÓN

Por Gerardo Ayzanoa del Carpio

1.0 Breve reseña histórica

El próximo año se cumplirán 50 años de vigencia de la Planificación Educativa en América Latina, cuyo inicio se dio en Lima en mayo de 1956 dentro del marco de la II Reunión Interamericana de Ministros de Educación, auspiciada por la Organización de Estados Americanos. En dicho certamen el Ministro de Educación de Colombia, Gabriel Betancur Mejía, presentó tres proyectos de Resolución, los mismos que fueron aprobados por unanimidad

- La primera resolución se refirió al planeamiento integral de la educación cuyos contenidos trataron sobre de la adaptación de los sistemas educativos a las realidades nacionales; la satisfacción de la demanda educativa resultante del crecimiento demográfico y el desarrollo de los países; y el establecimiento de un departamento de Planeamiento Educativo destinado a formular planes integrales y desarrollar acciones de evaluación continua y sistemática para verificar su ejecución y aplicar los reajustes convenientes.
- La segunda resolución abordó el tema del financiamiento de la educación cuya principal finalidad fue crear conciencia de que la mejor inversión que hacen tanto los gobiernos como los particulares es la que se destina a la educación porque ella representa un factor multiplicador para el desarrollo económico, social y cultural. Para ello, se recomendó establecer líneas de coordinación con instituciones financieras, tanto nacionales como multinacionales para obtener créditos destinados a la construcción y equipamiento de locales escolares.
- La tercera resolución versó sobre la administración de los subsistemas administrativos refiriéndose a la necesidad de mejorar la eficiencia de sus servicios y la reducción de sus costos, para lo cual se debía organizar y desarrollar programas sostenidos de capacitación de docentes y técnicos, así como la creación de becas de perfeccionamiento en el exterior para aprovechar las experiencias de otros países.

Posteriormente se realizaron cuatro reuniones internacionales en las que se definió el perfil del planeamiento como un eje del desarrollo educativo en los países latinoamericanos:

- Seminario Interamericano sobre Planeamiento Integral de la Educación, Washington DC, junio de 1958
- Seminario sobre los problemas y las estrategias del Planeamiento de la Educación en América Latina, París, mayo de 1964
- II Seminario de Planeamiento de la Educación en América Latina, Lo Barnechea, Santiago de Chile, abril de 1974

- Reunión Técnica de Directivos de Planeamiento Educativo de América Latina, Buenos Aires, Argentina, julio de 1983

Estas reuniones muestran diferentes etapas del devenir del planeamiento educativo. La Reunión de Lima representa el nacimiento de una idea y un voto de esperanza hacia el futuro. El Seminario de Washington constituye la programación de la planificación educativa. El Seminario de París tiene como centro de interés los aspectos metodológicos y de contenido. El Seminario de Lo Barnechea en Chile tuvo como tareas la formulación de una evaluación objetiva y autocrítica de los trabajos efectuados en planeamiento educativo, de sus fallas y sus aciertos pero también de la convicción de replantear sus tareas.

La Reunión Técnica de Buenos Aires representó una reflexión premonitrice para adecuar los trabajos de planificación en función de los requerimientos y desafíos del siglo XXI a los sistemas educativos de Latinoamérica. La estremecedora vigencia de su Declaración nos invita a:

- a. recapacitar sobre la vinculación del planeamiento con los ámbitos políticos y decisorios para lograr un cambio efectivo en la tarea educativa;
- b. establecer una fisonomía integrada con la sociedad global a fin conseguir un compromiso con ella que lleve al diseño y puesta en marcha de modelos y prácticas educativas que sean pertinentes a los requerimientos de la población y relevantes a la cultura nacional;
- c. facilitar los flujos de información y participación de los diversos actores del servicio educativo a fin de hacer realidad el principio “*educación tarea de todos*”
- d. desarrollar una visión prospectiva del planeamiento educativo de modo que sus enfoques y desarrollos sirvan a los diversos escenarios sociales y económicos del futuro, cada vez mas cambiantes y exigentes.

2.0 La Planificación educativa en el Perú

Paralela a la evolución de la planificación educativa en América Latina, nuestro país fue uno de los pioneros en aplicar del planeamiento en los procesos de formulación de políticas educativas y en el uso de técnicas estadísticas para programar y desarrollar los servicios de atención a la demanda de la educación¹. Igualmente, el Perú fue considerado como uno de los países, junto con Brasil, Chile, Ecuador, México y Venezuela, en los que el Planeamiento Educativo tuvo desarrollos interesantes en cuanto a sus relaciones con la planificación global del país y su correspondiente implementación presupuestal².

¹ Ver Informe Final del Seminario de Planeamiento Educativo en América Latina, Lo Barnechea, Chile, abril de 1974. El Perú mostró un alto índice (1.8) de aplicación del planeamiento al desarrollo educativo y su Oficina de Estadística llevaba una contabilidad riguroso de la expansión del servicio educativo.

² Ver artículo de Philip H. Coombs en “Los Problemas y la Estrategia del Planeamiento de la Educación, La experiencia de América Latina; UNESCO, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, París, Francia, 1965

La educación de un país --y por consiguiente-- su planificación se configuran paulatinamente en función de un devenir histórico, de las exigencias y expectativas de su población y de las grandes metas que debe asumir como Estado soberano, a fin de afrontar los serios desafíos que le plantean tanto los requerimientos sociales tanto en el orden interno, como en el rol estratégico que le corresponde asumir en los diversos ámbitos internacionales: subregional andino, regional latinoamericano y mundial.

Siendo necesario buscar un referente cercano que permita explicar el estado de la educación peruana en función de experiencias de anteriores regímenes políticos se presenta a continuación cuatro de las más importantes.

2.1 El Plan de Educación Nacional 1950-56.

El Perú fue escenario del Plan de Educación Nacional 1950-56, elaborado y puesto en marcha por uno de los mejores Ministros de Educación que tuvo nuestro país, el General Juan Mendoza Rodríguez, cuya obra se caracterizó por el diseño y funcionamiento de los Núcleos Escolares Campesinos, las Grandes Unidades Escolares y tres Escuelas Normales: la Escuela Normal Central de Varones en La Cantuta, la de Mujeres en Monterrico y la Escuela Normal Rural de Urubamba en el Cusco; promulgó el primer Estatuto y Escalafón del Magisterio y, lo más importante, concibió el Fondo Nacional de Educación, como una fuente específica para su desarrollo, cuyas fuentes provinieron de un impuesto aplicado a las loterías y las carreras de caballos, la creación de una estampilla postal y el incentivo de donación terrenos en las áreas perimétricas de ciudades metropolitanas.

2.2 El Plan Nacional de Educación del Perú.

El segundo intento de planeamiento educativo fue concebido en 1956 por otro gran Ministro de Educación, el doctor Jorge Basadre, historiador de la República, quien puso en marcha el Inventario de la Realidad Educativa, como una forma de acercar el “país oficial” al “país real”.

En el diagnóstico consideró variables relacionadas con el educando y la población escolar; el educador; la labor escolar; los planes y programas de estudios; las actividades culturales y físicas; el material escolar; los locales escolares; la supervisión escolar; la colaboración entre la escuela y la sociedad; y, la financiación de la educación.

Mediante el Inventario, cada escuela y cada colegio se puso en evidencia mostrando todo lo que tiene, la forma en que funciona y las deficiencias de que adolece a fin de:

- a. que la opinión pública refuerce y ahonde su conciencia de la importancia de la educación nacional;
- b. que el Ejecutivo y el Congreso tengan información precisa de las carencias en la educación y puedan analizar los resultados de la reforma educativa que se llevará a efecto de acuerdo a un planeamiento integral;
- c. establecer una línea de base para inventarios futuros que deban llevarse a efecto desde un punto de vista de evaluación permanente;
- d. que las Facultades de Educación y los Institutos Pedagógicos puedan formular sus planes y programas de formación profesional docente, de acuerdo a las necesidades del país.

2.3 Los Planes de Desarrollo Educativo 1964-69 y 1967-70

Con la reimplantación de la democracia en el Perú en 1963, los Ministros de Educación Francisco Miro Quesada Cantuarias y Carlos Cueto Fernandini impulsaron la formulación de Planes integrales de desarrollo educativo en los que se consolidó la descentralización de la educación; se vinculó, por primera vez, a la educación con el desarrollo social y económico del país; se elaboró programas específicos de los niveles educativos de educación primaria, secundaria, técnica y de formación magisterial.

Correspondió al doctor Miro Quesada, sentar las bases ideológicas del servicio educativo orientándolo hacia la vigencia de un humanismo moderno por el cual todo ser humano es un fin en sí mismo y por lo tanto no puede ser instrumento de otro ser humano y que, además, tiene el derecho de desarrollar a plenitud sus potencialidades somáticas, psicológicas y espirituales.

Además, se organizó y puso en funcionamiento la Dirección de Infraestructura cuya función fue programar y dirigir técnicamente la construcción de locales escolares con su correspondiente dotación de mobiliario y equipo, de acuerdo a las modernas normas pedagógicas de la época. Asimismo, se obtuvo, por primera vez, financiamiento internacional, proveniente del Banco Mundial para el desarrollo de la educación primaria y la instauración de los Colegios Regionales como una alternativa para orientar a la juventud hacia la formación tecnológica; y, mediante la Dirección de Cooperación Técnica Internacional la educación peruana recibió el aporte de la UNESCO, la OEA y la Organización de Cooperación para el Desarrollo de los países europeos (OCDE)

Durante la gestión ministerial del doctor Carlos Cueto Fernandini, el sector educación participó, con liderazgo, en la formulación del Plan de Desarrollo Económico y Social 1967-1970. La propuesta fundamental de este Plan se caracteriza por su congruencia con el Plan General de Desarrollo toda vez que los Objetivos del Plan Sectorial de Educación tienden a instrumentar los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social mediante la identificación de estrategias y metas de desarrollo, así como con el diseño de políticas y reformas necesarias para cambiar sustantivamente el modelo educativo imperante entonces. Técnicamente, este fue el mejor Plan Educativo que se haya formulado en el país: su visión de gran aliento y largo alcance planteaba *“la creación de una auténtica sociedad justa, históricamente nueva para el Perú; la forjación de un nuevo hombre peruano; y el mejoramiento del nivel y estilo de vida de los miembros de la colectividad nacional”*

2.4 La planificación en la Reforma Educativa de 1970

Tal vez ésta haya sido la reforma educacional mas trascendental que haya tenido el Perú en el siglo XX, lo fue, tanto que la UNESCO la calificó como el modelo de educación que requerían los países en vías de desarrollo para iniciar su procesos de cambio social y económico. Asimismo, países como Colombia, Panamá y Costa Rica se inspiraron en esta reforma para elaborar sus correspondientes programas educativos.

Los fines de la reforma fueron:

- a. educación para el trabajo y el desarrollo;
- b. educación para la transformación estructural de la sociedad;
- c. educación para la autoafirmación y la independencia de la nación peruana.

Sus principios normativos se basaron en la prestación del servicio educativo dentro de una visión de estricta igualdad de oportunidades; su metodología activa de modo que los estudiantes aprendan a tomar iniciativas para hacer cosas y entender hechos, en vez de recordar y repetir palabras; estimular la auto educación; despertar y promover en los educandos la conciencia de los valores de la familia como base de la sociedad; y, despertar y promover en los niños y jóvenes la conciencia de su responsabilidad cívica y social.

Las características que planteó la reforma fueron el de flexibilidad en los currículos, en términos de escolaridad y en los procedimientos de evaluación y promoción; así como en la integración de contenidos científicos y humanísticos, enfatizando su aplicación a la realidad.

Sus planteamientos verdaderamente visionarios fueron:

- a. la creación de los Núcleos Educativos Comunes como un modelo de participación de la comunidad en la gestión educacional;
- b. la implantación del nivel de Educación Inicial como un servicio de carácter integral (salud, alimentación y desarrollo psicomotriz) y de sensibilización de los padres de familia y la comunidad a favor de la infancia;
- c. el establecimiento de la educación básica, juntando los seis grados de primaria con los tres primeros de secundaria, con un currículo integral (asignaturas; práctica en el trabajo; actividades culturales, físicas y sociales); y orientación personal, pedagógica y profesional;
- d. la creación del primer nivel de educación superior con el establecimiento de las Escuelas Superiores de Educación Profesional (ESEP) como una alternativa de formación de cuadros tecnológicos para la vida del trabajo
- e. la instauración de un nuevo modelo de planificación educativa denominado Planificación de Base o Microplanificación, por el que una zona o una provincia formula su plan de desarrollo educacional concertando las normas técnicas y las macro variables económicas que establece el gobierno central con las necesidades y expectativas que emanan de las comunidades de base. Este modelo, así como su elemento técnico la Carta Escolar fue adoptado por la UNESCO y expandido en América Latina.
- f. El diseño y puesta en marcha de un subsistema de capacitación de 6,355 planificadores de la educación que, empezando por cursos nacionales, continuando con cursos multinacionales (INIDE en el Perú y Centro de

Perfeccionamiento en Lo Barnechea, Chile) culminaron sus estudios de post-grado en universidades como las de Brasilia, Cali (Colombia), Pittsburg (USA) y en el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO, París Francia. Esta experiencia fue la de mayor impacto y sostenibilidad en Latinoamérica, ya que sus egresados ocuparon puestos importantes en el sistema educativo del país e incluso se desempeñaron como expertos y funcionarios en organismos multinacionales.

3.0 El enfoque sistémico en educación

Con motivo de la Conferencia Internacional sobre la Crisis Mundial de la Educación, realizado en Williamsburg, Virginia en 1967, Philip H. Coombs entonces Director del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO, con sede en París, presentó su enfoque sistémico para analizar los sistemas educativos, que todavía se utiliza en razón de la coherencia lógica y la rigurosidad académica de su enfoque.

Los sistemas educativos del mundo periódicamente sufren de escasez de todo, de profesores, de fondos, de aulas, de material didáctico, excepto de estudiantes. Las causas de esta crisis son múltiples, pero destacan cuatro:

- a. El fuerte incremento de aspiraciones populares en materia educativa que colocó en estado de sitio a las escuelas y universidades ya existentes;
- b. Aguda escasez de recursos que impidió a los sistemas educativos responder eficazmente a las nuevas demandas;
- c. La inercia inherente a los sistemas de educación que originó una adaptación demasiado lenta.
- d. La inercia de la sociedad misma que no ha permitido utilizar óptimamente la educación para acrecentar el desarrollo nacional.

Si se quiere superar la crisis, se precisa de ajustes y adaptaciones mutuas tanto de parte de la sociedad como de la educación. Si no se realiza este acuerdo es posible que la disparidad entre el servicio educativo y macrosistema social romperá el marco de los sistemas educativos y tal vez el de sus sociedades mismas. Para lograr este acuerdo se requiere desarrollar una visión conceptual de la educación como un sistema sometido a “análisis de sistemas” que presenta los componentes más importantes de un sistema educativo, describe la forma como interactúan entre sí; igualmente las interacciones de un sistema educativo y su contexto social, económico y cultural.

La interacción entre el entorno socioeconómico y cultural con el sistema educativo se da en dos dimensiones ya que la escuela se inspira en un modelo de sociedad al cual sirve preparando recursos humanos para su desarrollo pero, a la vez, tiende a mejorar ese entorno socioeconómico mediante la adopción de comportamientos mas logrados y la producción de nuevos enfoques y hallazgos.

En las tres páginas siguientes se muestran las interacciones de un sistema educativo

4.0 La Planificación estratégica

DIFERENCIAS ENTRE LA PLANIFICACIÓN NORMATIVA Y LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

Planificación Normativa	Planificación Estratégica
1. Se mueve exclusivamente en el plano del deber ser	1. Es práctica y realista
2. Es técnica y neutra, no explica los condicionamientos sociales y su consecuente instrumentación política.	2. Articula los aspectos técnicos de la educación con los procesos políticos, económicos y sociales del contexto
3. Determinista: no toma en cuenta la incertidumbre, asume que el comportamiento de la población y sus instituciones es neutro.	3. Trabaja con participación de la “ <i>población-objetivo</i> ”, tomando en cuenta sus necesidades, características y aspiraciones.
4. Postula la “ <i>planificación-documento</i> ” ya que el producto del planeamiento educativo constituye una publicación que casi no se tiene en cuenta.	4. Postula la “ <i>planificación proceso</i> ”, ya que lo importante es un conjunto sistemático de acciones en torno a la consecución de objetivos y productos, permanentemente reajustables
5. Rige en cuanto a las fases del proceso de planificación: diagnóstico, identificación de objetivos, programación, implementación, ejecución y evaluación	5. Trabaja con categorías concretas en la planificación: problemas, operaciones, soluciones; de acuerdo a las necesidades y características del ámbito en que se planifica.
6. Planificador escindido del ámbito social en que trabaja, asumiendo una actitud tecnocrática	6. Planificador integrado dentro del ámbito social en el que trabaja, asumiendo actitudes de liderazgo y promoción social.
7. Sistema cerrado que sigue leyes y procedimientos	7. Sistema abierto que sigue y crea leyes y procedimientos.
8. Estructura centralizada, jerárquica y vertical	8. Estructura descentralizada, horizontal e integrada
9. Burocrática, sólo puede atender problemas considerados dentro de una normatividad legal o de procedimiento reglamentario.	9. Dinámica, visualiza teorías y procedimientos para cambios de carácter social, económico, legal y estructural; de modo que el proceso de planificación sea permanentemente retroalimentado y actualizado.
10. Rigidez en la asignación de tiempos para la aplicación de diferentes fases del proceso de planificación, lo que compromete la calidad de los objetivos.	10. Se fundamenta en la eficiencia y la eficacia del proceso de planificación para conseguir objetivos de calidad, pudiendo reajustarse prudencialmente los plazos previstos
11. Información eminentemente cuantitativa con tendencia al hiperfactualismo.	11. Información equilibrada en base a la captación y procesamiento de datos cuantitativos y cualitativos que se sustentan recíprocamente.
12. Se formulan decisiones para el futuro	12. Se formulan decisiones para modificar el presente en función del futuro
13. Se trabaja con supuestos basados en la certidumbre.	13. Se trabaja con supuestos basados en la incertidumbre.
14. El medio en que planifica prioriza los aspectos del ámbito interno que es relativamente estable, con poca probabilidad de cambio.	14. El medio en que se planifica se dirige a los aspectos del ámbito interno, que es cambiante y que es impactado por su marcos de referencia

Fuente: Planificación Estratégica; Arguin G., Universidad de Québec, Canadá, 1985

3.0 Hacia la configuración de un Proyecto Educativo Nacional

En estos últimos tiempos mucho se habla de la necesidad de un Proyecto Educativo Nacional y para ello es imprescindible delimitar el significado conceptual de este término para evitar ambigüedades o falsas generalizaciones. Un proyecto es *“el planteo de una disposición que se forma para la realización de un trabajo o la ejecución de una cosa importante”*. Esta acepción se complementa con los enunciados que se utilizan en la planificación educativa, la misma que define a un proyecto educativo como *“el conjunto coherente de actividades organizadas para resolver los problemas educacionales de una institución escolar, una región o un país; estas acciones se controlan desde su etapa de programación hasta su entrega y evaluación”*.

El componente mas importante de un proyecto educativo es la identidad y esto significa tener sentidos de pertenencia y de proyección . La identidad es el hecho "de ser" de una persona, una sociedad o un país, la misma que se supone o se busca. También es la igualdad que siempre se manifiesta o se verifica, sea cual fuere el valor de las variables que contiene su expresión. Así como una buena relación maestro-alumno es importante en la escuela, también es importante la creación de vínculos, tanto para que se arraigue como para que se proyecte la obra educativa hacia la comunidad. Los vínculos de arraigo son fundamentales, pues una parte de nuestra personalidad es el sentido de pertenencia a una comunidad y a una historia. Por otro lado, los vínculos de proyección son los que dan sentido al aspecto activo de la vida, por ello una educación sin proyección es incompleta porque ésta incluye al presente como al futuro, toda vez que es necesario que la acción educativa tome conciencia de la repercusión que tiene sobre su entorno no solamente inmediato sino también sobre el futuro.

El Proyecto Educativo Nacional debe considerar ciertas características sin las cuales sería difícil configurar un proyecto deseable y posible para el largo plazo. Entre ellas se puede anotar las siguientes:

- a. tener dirección, coherencia y unidad de esfuerzos en la formulación del Proyecto;
- b. introducir una disciplina para pensar a largo plazo;
- c. aumentar el conocimiento del marco de referencia externo a la educación, estos es el sistema macro social;
- d. fomentar el diálogo entre los diversos actores de la educación nacional
- e. desarrollar el trabajo en equipo y la capacidad de planificación;
- f. fomentar la visión de futuro entre los responsables de la educación: directivos de la administración nacional regional y local; de las universidades, de los que dirigen la educación que proporciona la actividad privada, las iglesias, las

empresas productivas, los representantes de los trabajadores, las ONG que se dedican a educación.

Un Proyecto Educativo Nacional como todo ejercicio prospectivo a largo plazo y de carácter abarcativo a toda la comunidad nacional debe generar compromisos para lograr su legitimación social, por ello deberá tener en cuenta:

- a. el marco intercultural que atienda la diversidad social y económica de nuestras variadas etnias nacionales y que, a la vez, promueva la integración nacional;
- b. un contexto y un método participativo que comprometa la colaboración de toda la comunidad y que haga realidad el tema “*educación tareas de todos*”
- c. la atención a la solución de problemas que, por lo general, se agrupan en cinco formas de tensión:
 - i. entre tradición y modernidad;
 - ii. entre el largo y el corto plazo;
 - iii. entre la indispensable competencia y la preocupación por la igualdad de oportunidades;
 - iv. entre el extraordinario desarrollo de los conocimientos y las capacidades de asimilación del ser humano;
 - v. entre lo espiritual y lo material (esencia y existencia, Platón y Aristóteles, Santo Tomás y San Agustín, Bartolomé Herrera y los Hermanos Gálvez; Alejandro Deustua y Manuel Vicente Villarán)

PROGRAMAS DE DESARROLLO, PROYECTOS ESTRATEGICOS Y
PROYECTOS OPERATIVOS

VARIABLES	PROGRAMA SOCIAL	PROYECTO SOCIAL BASICO	PROYECTOS OPERATIVOS
SIGNIFICADO	Imagen proyectada hacia el futuro sobre el funcionamiento de la sociedad.	Propósito todavía carente de coherencia operativa	Unidad operativa
AMPLITUD	Una estructura coherente de propósitos.	Conjunto de programas coherentes internamente y congruentes entre ellos mismos.	Una estructura con base en un conjunto de procesos técnicos
RELACION CON LOS CONCEPTOS DEL PROCEDIMIENTO ESTRATEGICO	Es la imagen proyectada hacia el futuro explorado	Son los elementos básicos de la trayectoria	Son los elementos que componen un proyecto estratégico
CONTENIDO	Concepción ideológica	Concepción ideológica, social y económica	Concepción socioeconómica, técnica y realizable.

INCORPORACION DE LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN DENTRO DE UNA PERSPECTIVA ESTRATEGICA



